

0- 795318

На правах рукописи

ДЬЯКОВА Евгения Борисовна

**ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ
БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ**

08.00.10 – финансы, денежное обращение и кредит

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
доктора экономических наук

Волгоград 2011

Box 158/01-1212
22.09.2011

819.689

Работа выполнена в ФГБОУ ВПО «Волгоградский государственный университет».

Научный консультант – доктор экономических наук, профессор
Перекрыстова Любовь Вениаминовна.

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Ермакова Елена Алексеевна;

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000714582

доктор экономических наук, профессор
Сазонов Сергей Петрович;

доктор экономических наук, профессор
Шаш Наталия Николаевна.

Ведущая организация: ФГБОУ ВПО «Ростовский государственный
экономический университет (РИНХ)».

Защита диссертации состоится 14 октября 2011 г. в 10:00 на заседании диссертационного совета Д 212.029.04 при ФГБОУ ВПО «Волгоградский государственный университет» по адресу: 400062, г. Волгоград, просп. Университетский, 100, аудитория 4-01 «А».

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГБОУ ВПО «Волгоградский государственный университет».

Объявление о защите и автореферат размещены на официальном сайте Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации: <http://vak.ed.gov.ru/announcements/economic/>.

Автореферат разослан 13 сентября 2011 г.

Ученый секретарь диссертационного совета
доктор экономических наук, доцент

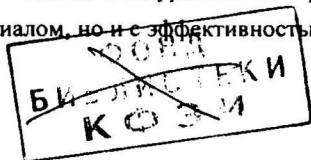
Е.А. Петрова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Реформирование бюджетного сектора экономики России предопределило необходимость изменения подходов к формированию и расходованию финансовых ресурсов на всех уровнях бюджетной системы. Развитие финансовой самостоятельности административно-территориальных образований, с одной стороны, и необходимость сохранения достаточного уровня бюджетной централизации, с другой, ставят новые задачи в области бюджетного регулирования территориального развития. Поэтому механизмы формирования, расходования и распределения бюджетных ресурсов территорий находятся в центре внимания отечественной науки, а существующие сегодня проблемы в сфере бюджетных отношений требуют корректировки принципиальных теоретических основ, а также решения многих методологических и практических вопросов.

Одной из важнейших задач, стоящих перед российской экономикой в процессе осуществления экономических реформ, является создание такого механизма, который повысит эффективность бюджетной системы на всех ее уровнях с учетом характера и особенностей осуществляемых в ней межбюджетных взаимодействий. Реформирование государственного устройства и системы отношений в финансово-бюджетной сфере предопределяет необходимость исследования вопросов рационального распределения доходных полномочий между уровнями бюджетной системы, наполнения доходной части бюджетов, основную долю которой составляют налоговые поступления, а также привлечения в бюджеты неналоговых доходов. Актуальным требованием является обеспечение рациональности исполнения бюджета по расходам, что предопределяет исследование эффективности осуществления расходов в условиях бюджетирования, ориентированного на результат.

В существующих исследованиях бюджетного регулирования в качестве объекта исследования выступают отдельные элементы механизма бюджетного регулирования (доходы, расходы или межбюджетные трансферты). Кроме того, многие проблемы развития территорий связаны не только с их уровневой дифференциацией, определяемой бюджетным потенциалом, но и с эффективностью



и результативностью расходов бюджета. В настоящее время проблемой территориальных бюджетов часто является не столько недостаточный объем бюджетных ресурсов, сколько его эффективное использование, так как определенная часть бюджетных расходов, как правило, неэффективна. В этих условиях возникает необходимость формирования системы бюджетного регулирования территориального развития, направленной на повышение бюджетной емкости как финансово-ресурсного базиса конкурентоспособного, устойчивого и безопасного развития территории.

Степень разработанности проблемы. Исследования финансовых проблем, связанных с осуществлением государственной деятельности, с воздействием финансов на развитие страны, и территории в частности, проводились с эпохи возникновения и становления предпринимательства. Среди наиболее известных исследователей правомерно выделить Дж. Бьюкенена, А. Вагнера, Дж. М. Кейнса, А. Лаффера, Э. Линдаля, А. Маршалла, Р. Масгрейва, А. Оукена, Ф. Перру, А. Пигу, П. Самуэльсона, Дж. Стиглица, Я. Тинбергена и других. В нашей стране направления развития исследований в этой области во многом определяются трудами таких авторов как А. Александров, Д. Аллахвердян, М. Афанасьев, С. Барулин, Б. Болдырев, А. Бирман, Э. Вознесенский, О. Врублевская, В. Горегляд, А. Гранберг, А. Грязнова, Л. Дробозина, В. Дьяченко, Е. Ермакова, А. Игудин, Е. Коломин, Л. Кураков, С. Лушин, Е. Маркина, А. Мельник, М. Минченко, Д. Моляков, Г. Поляк, О. Пчелинцев, В. Родионова, М. Романовский, Б. Сабанти, В. Селиверстов, Н. Сычев, А. Татаркин, А. Швецов, М. Ходорович, Н. Шаш и других.

Исследованию проблем межбюджетных отношений, развития бюджетного федерализма и влиянию их на экономическое положение субъектов федерации посвящены работы А. Бабича, О. Богачевой, Е. Бухвальда, С. Валентей, А. Дорждеева, Д. Завьялова, А. Игутина, О. Кирилловой, В. Климанова, Г. Курляндской, Ю. Крохиной, А. Лаврова, Б. Лавровского, Т. Мамсурова, А. Панскова, М. Придачука, Л. Павловой, Л. Перекрёстовой, В. Родионовой, С. Сазонова, А. Силуанова, Р. Сомоева, В. Христенко, С. Хурсевича, Ю. Швецова, Л. Якобсона, а также зарубежных исследователей – Е. Ахмада,

Р. Бола, Дж. Крейга, П. Киркоу, Я. Корнаи, Ф. Мошера, Э. Маскина, И. Попитца, Ж. Ролана, Г. Смита и других.

Механизм формирования доходов бюджетов различных уровней бюджетной системы, а также роль различных доходных источников в развитии территориальной экономики исследованы в трудах таких зарубежных авторов как Р. Берд, Р. Боудвей, С. Брю, А. Вагнер, Б. Зайдель, Д. Кинг, Дж. Литвак, А. Лухтам, К. Макконелл, Х. Мартинес, Ф. Ньеру, И. Тибу и др., а также отечественных ученых: С. Баткибекова, И. Горского, П. Кадочникова, О. Лугового, Л. Лыковой, Н. Малис, В. Панскова, А. Паскачева, М. Пинской, Р. Саакяна, С. Синельникова, И. Трунина, Т. Юткиной, Д. Черника и других. Вопросами бюджетирования, ориентированного на результат, и формирования в России результирующей системы государственных (муниципальных) расходов успешно занимались Л. Богданов, А. Гукова, И. Кривоогов, Ю. Кузнецов, Л. Подъяблонская, В. Тараканов, А. Шадрин, М. Яндиев и другие.

Основы концепции фискального пространства государств, на которые опирается настоящее исследование, составили труды Р. Роя, П. Хеллера, А. Шика. Однако эти исследования не распространяются на внутристрановой субнациональный уровень. Более того, в российской экономической науке эти исследования не представлены.

Отдавая должное значимости этих исследований для развития финансовой науки и практики бюджетного регулирования, следует отметить, что количество публикаций, посвященных комплексному, системному анализу бюджетного регулирования, незначительно. Системное обоснование сущности и содержания бюджетного регулирования не получило в экономической литературе должного отражения, не выработано общепризнанного научного определения данного явления, отсутствует четкость в понимании структуры механизма бюджетного регулирования территориального развития. По-прежнему остаются не решенными многие методологические вопросы распределения налоговых доходов, в стороне оказались проблемы повышения неналоговых доходов бюджетов. При наличии достаточно большого количества публикаций практического характера до сих пор недостаточно определены концептуальные подходы к реализации эффективного бюджетирования, ориентированного на результат.

Фрагментарность восприятия накопленного опыта негативно сказывается на формировании системы бюджетного регулирования и выработке подходов к преодолению сложных экономических, социальных и территориальных диспропорций в развитии страны. Отсюда очевидна необходимость комплексной разработки данной тематики. По нашему убеждению, исследование вышеназванных проблем представляется актуальным как в теоретико-методологическом, так и в практическом плане, что предопределило цель, задачи данного диссертационного исследования, его логику и структуру.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является теоретико-методологическое обоснование системы бюджетного регулирования финансово-ресурсного базиса территории и разработка практических рекомендаций по совершенствованию механизма бюджетного регулирования территориального развития.

В соответствии с поставленной целью определены следующие задачи:

- теоретически обосновать расширение бюджетной емкости как интегральную цель бюджетного регулирования территориального развития;
- разработать концепцию формирования системы бюджетного регулирования, учитывающую возможности увеличения финансово-ресурсного базиса территориального развития;
- обосновать структуру механизма бюджетного регулирования территориального развития, выявить конкретные направления совершенствования его структурных элементов;
- раскрыть взаимосвязь налогового, бюджетного, финансового потенциалов и бюджетной емкости;
- выявить возможности абсолютного увеличения бюджетной емкости на основе совершенствования механизма бюджетного регулирования налоговых доходов и неналоговых финансовых источников территориального развития;
- определить дополнительные аналитические возможности показателя налогового потенциала и на этой основе разработать методику оценки влияния различных видов экономической деятельности на налоговый потенциал территории и ее развитие;

- обосновать способы относительного роста бюджетной емкости, а также предложить конкретные инструменты, обеспечивающие результативность и эффективность механизма бюджетного регулирования расходов бюджета;

- использовать возможности финансовой эквализации для повышения эффективности бюджетного регулирования за счет расширения инструментария финансового выравнивания;

- разработать методику оценки эффективности бюджетного регулирования и апробировать ее на эмпирических данных субъектов Российской Федерации;

- предложить направления совершенствования трансфертного механизма регулирования межбюджетных отношений с целью абсолютного увеличения бюджетной емкости в условиях бюджетного федерализма.

Объектом исследования является система бюджетного регулирования территориального развития.

Предметом исследования являются финансовые отношения, возникающие в процессе формирования доходов, распределения расходов бюджетов и перераспределения ресурсов между бюджетами, обеспечивающие развитие территорий на основе увеличения бюджетной емкости.

Теоретической основой исследования послужили концепции и гипотезы, представленные в трудах отечественных и зарубежных ученых и практиков в области теории финансов, государственных и муниципальных финансов, бюджета, налогов, межбюджетных отношений, государственного регулирования экономики. Также были изучены работы специалистов, занимающихся вопросами построения стратегии развития и управления территориальными финансовыми ресурсами.

Методологической основой исследования послужил диалектический подход, раскрывающий возможности исследования вопросов развития финансово-ресурсного базиса территорий в их динамике, взаимосвязи и взаимообусловленности, что позволило всесторонне исследовать бюджетные потоки государства. Системный подход к предмету исследования реализован посредством методов научной абстракции, анализа и синтеза, моделирования, графического, статистического и логического методов оценок финансовых показателей.

Информационная база исследования. Диссертационное исследование опирается на Конституцию Российской Федерации, Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации, бюджетные послания Президента Российской Федерации; в нем использованы данные федеральных и региональных законодательных актов, нормативных и инструктивных материалов Министерства финансов Российской Федерации, Министерства регионального развития Российской Федерации, Правительства Российской Федерации по вопросам функционирования бюджетной системы; статистические и аналитические материалы Федеральной службы государственной статистики, Федерального казначейства, Федеральной налоговой службы; результаты специальных экономических исследований, аналитические, обзорные, справочные материалы и соответствующие разработки отечественных и зарубежных исследователей, опубликованные в периодической печати и сети Интернет.

Область исследования. Исследование проводилось в рамках Паспорта номенклатуры специальностей научных работников (экономические науки) специальности 08.00.10 – финансы, денежное обращение и кредит, п. 2.7. Концептуальные основы межбюджетных отношений и бюджетного регулирования, п. 2.11. Государственная политика регулирования финансовых взаимосвязей в системе федеративных потоков, п. 2.18. Механизмы распределения бюджетных средств.

Концепция диссертационного исследования. В процессе бюджетной реформы, проводимой в Российской Федерации, меняется целеполагание и ориентиры бюджетных отношений, и территориальное развитие становится одним из приоритетов бюджетного регулирования.

Концепция диссертационного исследования заключается в теоретико-методологических положениях формирования целостной системы бюджетного регулирования доходов, расходов и межбюджетных отношений, в совокупности и взаимосвязи обеспечивающих синергетический эффект расширения бюджетной емкости территории. Развитие методологии бюджетного регулирования позволило выработать комплекс практически значимых рекомендаций, имеющих важное народнохозяйственное значение, по увеличению бюджетной емкости территории за счет абсолютного роста доходов территориальных бюджетов

и рационализации расходов, обеспечивающей их относительный количественный и качественный рост.

Существенным дополнением механизма бюджетного регулирования территориального развития является инструментарий финансовой эквализации, реализующий с учетом предлагаемых направлений совершенствования механизма бюджетного регулирования последовательное и объективное территориальное распределение бюджетных ресурсов и позволяющий создать целостный механизм бюджетного регулирования доходов, расходов и межбюджетных финансовых потоков. Особую роль в контексте новой парадигмы бюджетного регулирования территориального развития приобретает достижение его совокупной и внутрирегиональной эффективности.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Интегральной целью бюджетного регулирования территориального развития является расширение бюджетной емкости (емкости бюджета), которая представляет собой возможный объем расходов бюджета, определяемый, с одной стороны, размерами бюджетного потенциала, трансфертов и займов, а, с другой стороны, эффективностью и результативностью расходов бюджета. Бюджетная емкость в отличие от бюджетного потенциала отражает возможности осуществления дополнительных расходов при неизменном уровне бюджетных доходов. Бюджетный потенциал превышает налоговый на величину неналоговых поступлений в бюджет. Финансовый потенциал – это совокупность бюджетного потенциала, денежных и иных ресурсов населения, потенциала реального и финансового секторов экономики, потенциала роста (снижения) финансовых ресурсов территории. Субординация понятий «налоговый потенциал», «бюджетный потенциал», «финансовый потенциал» и «бюджетная емкость» позволяет формализовать взаимосвязь данных понятий и описать возможности абсолютного увеличения бюджетной емкости за счет роста налогового потенциала, неналоговых доходов, трансфертов и займов и возможности ее относительного увеличения в результате эффективного и результативного расходования бюджетных средств.

2. Система бюджетного регулирования территориального развития – это когерентная совокупность форм регулирования доходов, расходов территориальных бюджетов и межбюджетных отношений, являющаяся частью государ-

ственного регулирования и осуществляемая финансово-экономическими методами прямого и косвенного действия в целях конкурентоспособного, устойчивого и безопасного развития территорий. Системность бюджетного регулирования территориального развития проявляется во взаимосвязи и взаимозависимости ее элементов, выраженных в его объектах (доходы, расходы, трансферты), субъектах, содержательном наполнении механизма бюджетного регулирования и его принципах. В условиях бюджетирования, ориентированного на результат, бюджетное регулирование приобретает существенную особенность, выражающуюся в направленности на повышение бюджетной емкости, которая обеспечивает синергетический эффект системы бюджетного регулирования территориального развития.

3. Механизм бюджетного регулирования проявляется в триаде механизмов бюджетного регулирования государственных (муниципальных) доходов; бюджетного регулирования государственных (муниципальных) расходов; регулирования межбюджетных отношений по перераспределению финансовых ресурсов между субъектами бюджетной системы. Механизм бюджетного регулирования имеет организационно-управленческую и функциональную структуру, объединяющую функциональные (финансовые методы и финансовые рычаги) и обеспечивающие элементы (правовое, нормативное и информационное обеспечение). Элементы организационно-управленческой структуры и обеспечивающие элементы едины для всего механизма бюджетного регулирования, а функциональные элементы отражают специфику функций финансов и имеют различные финансовые методы и рычаги (инструменты) в зависимости от объекта, на который направлено действие механизма бюджетного регулирования.

4. Бюджетное регулирование доходов направлено на абсолютное увеличение бюджетной емкости за счет налоговых и неналоговых доходов. Специфика механизма бюджетного регулирования налоговых доходов заключается в одновременном использовании трех моделей разделения налоговых полномочий, не имеющих единых методик, и трансфертного механизма регулирования доходов от акцизов на нефтепродукты и алкогольную продукцию, направленного на выравнивание горизонтальных фискальных диспропорций. Устранение множественности моделей и дальнейшая децентрализация налоговых полномо-

чий позволит увеличить бюджетную емкость посредством стимулирования фискальных усилий. Чистые неналоговые доходы являются значимыми для территориального развития и абсолютного роста бюджетной емкости территорий за счет эффективного использования государственной (муниципальной) собственности и повышения качества оказания платных услуг.

5. Показатель налогового потенциала должен использоваться не только в рамках межбюджетных отношений (в качестве основы для распределения дотаций), но и в механизме бюджетного регулирования доходов (в качестве одного из индикаторов экономического развития территории и основы построения типологических группировок регионов по уровню бюджетных доходов). Методика оценки влияния различных видов экономической деятельности на формирование и реализацию налогового потенциала основана на кластеризации и типологической группировке видов экономической деятельности по удельному весу текущих и просроченных налоговых платежей и выявляет возможности абсолютного увеличения бюджетной емкости.

6. Механизм бюджетного регулирования расходов реализуется инструментами бюджетирования, ориентированного на результат (БОР). Инструментами БОР, обеспечивающими относительный рост бюджетной емкости являются закупки для государственных и муниципальных нужд (количественный рост), государственные (муниципальные) задания (качественный рост). Количественный относительный рост бюджетной емкости предполагает повышение эффективности расходов (достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема бюджетных средств). Качественный относительный рост бюджетной емкости направлен на повышение результативности расходов (достижение наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств).

7. В механизме бюджетного регулирования территориального развития необходимо применение финансовой эквализации, которая в отличие от традиционного финансового выравнивания предполагает многопараметрическую оптимизацию финансовых ресурсов по уровням бюджетной системы и проводится в три этапа: распределение расходных обязательств; распределение источников доходов, достаточных для покрытия бюджетных расходов при отсутствии

горизонтального фискального дисбаланса; предоставление блочных трансфертов территориям с объективно низким уровнем доходов.

8. Эффективность бюджетного регулирования территориального развития достигается при определенных целевых значениях показателей совокупной по всем регионам (муниципальным образованиям) и внутрирегиональной эффективности. Совокупная эффективность бюджетного регулирования отражает достаточность собственного финансово-ресурсного базиса по всем территориальным бюджетам в целом, а внутренняя эффективность отражает относительное увеличение финансово-ресурсного базиса территориального развития, которое зависит от эффективности и результативности расходования бюджетных средств, то есть определяется эндогенными факторами. Выделение групп условных собственных и чистых собственных доходов позволяет существенно дополнить классификацию бюджетных доходов и точно идентифицировать доходы при проведении различных аналитических исследований, в частности показатель совокупной эффективности определяется средним арифметическим соотношением чистых собственных доходов и расходов, рассчитанным по всей совокупности территориальных бюджетов (целевое значение = 1). Показатель внутренней эффективности бюджетного регулирования выражает эластичность расходов территориального бюджета по отношению к его доходам (целевое значение >1).

9. Эволюционность развития механизма межбюджетного регулирования выражена в трансформации форм и методов предоставления межбюджетных трансфертов и изменении методики их распределения. Для повышения эффективности межбюджетного регулирования предложено: 1) объединение всех дотаций в одном фонде, который предназначен исключительно для выравнивания вертикального дисбаланса российской бюджетной системы; 2) отказ от дополнительных выравнивающих механизмов (распределение акцизов) за счет повышения эффективности распределения необусловленной финансовой помощи; 3) замена узкоспециализированных трансфертов целевыми блочными трансфертами на финансирование определенных направлений деятельности без жестких условий расходования получаемых средств.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в развитии теоретико-методологических положений формирования системы бюджетного регулирования территориального развития, синергетическим эффектом которой является повышение бюджетной емкости (финансово-ресурсного базиса территориального развития), что позволило определить и научно обосновать практические и методические подходы к совершенствованию триединого механизма бюджетного регулирования доходов, расходов и межбюджетных отношений.

Наиболее существенные научные результаты диссертационного исследования заключаются в следующем.

1. Введено в научный оборот понятие «бюджетная емкость», раскрыто его содержание как возможного объема расходов бюджета, определяемого размерами бюджетного потенциала, трансфертов и займов, а также эффективностью и результативностью расходов бюджета. Субординирован категориальный ряд: «налоговый потенциал», «бюджетный потенциал», «финансовый потенциал», «бюджетная емкость» и на этой основе формализована их взаимосвязь, что расширило научный понятийный аппарат государственных и муниципальных финансов и позволило интегрировать в единой теоретической концепции все регулирующие возможности бюджетных отношений.

2. Сформулированы основные концептуальные положения формирования системы бюджетного регулирования территориального развития, обеспечивающие синергетический эффект системы бюджетного регулирования на основе повышения бюджетной емкости как финансово-ресурсного базиса развития территории; когерентность бюджетного регулирования доходов, расходов и межбюджетных отношений; совершенствование механизма формирования и распределения бюджетных доходов, рационализацию расходов и оптимизацию межбюджетных потоков на основе финансовой эквализации; повышение совокупной и внутренней эффективности бюджетного регулирования территориального развития, что расширяет теоретико-методологические положения государственных и муниципальных финансов в части бюджетного регулирования.

3. Дана структурная характеристика триединого механизма бюджетного регулирования, отражающая его организационно-управленческую и функциональную структуру, что создало теоретико-методологическую основу повыше-

ния эффективности бюджетного регулирования территориального развития и стало основой разработки направлений совершенствования механизма бюджетного регулирования.

4. Аргументирована значимость для территориального развития чистых неналоговых доходов и необходимость рационализации механизма регулирования налоговых доходов посредством устранения множественности моделей распределения налогов и децентрализации налоговых полномочий, что ведет к абсолютному росту бюджетной емкости, стимулирует фискальные усилия и повышает финансовую самодостаточность территориальных бюджетов.

5. Предложена методика кластеризации и типологической группировки видов экономической деятельности по удельному весу текущих и просроченных налоговых платежей в динамике с целью оценки их влияния на формирование и реализацию налогового потенциала территории, выявляющая проблемные для территориального развития виды экономической деятельности и на этой основе возможности абсолютного роста бюджетной емкости.

6. Определены в качестве приоритетных в механизме бюджетного регулирования территориального развития инструменты БОР, рационализирующие расходы и обеспечивающие относительный рост бюджетной емкости: закупочная деятельность (количественный рост), государственные (муниципальные) задания (качественный рост), что углубляет теоретические исследования бюджетирования, ориентированного на результат.

7. Дополнительно аргументирована целесообразность применения в механизме бюджетного регулирования территориального развития финансовой эквализации – многопараметрического и последовательного распределения объемов финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы, что способствует эффективному бюджетному регулированию территориального развития и расширяет методический инструментарий бюджетного регулирования.

8. Дополнена классификация бюджетных доходов за счет выделения групп условных собственных и чистых собственных доходов и с ее использованием разработана методика оценки совокупной и внутренней эффективности бюджетного регулирования территориального развития, отражающая абсолютный и относительный рост бюджетной емкости через показатели достаточности собст-

венного финансово-ресурсного базиса территориальных бюджетов и эластичности их расходов по отношению к доходам, что расширяет аналитический инструментарий управления государственными и муниципальными финансами.

9. Обоснованы взаимодополняющие и взаимосвязанные направления совершенствования механизма межбюджетного регулирования с целью абсолютного увеличения бюджетной емкости: объединение всех дотаций в одном фонде; отказ от дополнительных выравнивающих механизмов; замена узкоспециализированных трансфертов целевыми блочными трансфертами.

Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в разработке теоретико-методологических положений формирования системы бюджетного регулирования территориального развития, заключающейся в расширении и уточнении категориального аппарата, развитии механизма бюджетного регулирования, формировании новой концепции бюджетного регулирования на основе бюджетной емкости. Отдельные положения являются развитием теории финансов, методологии исследования специфичности бюджетного регулирования в условиях федерализма.

Выдвигаемые в диссертации теоретические положения о содержании бюджетного регулирования в целом и его составляющих элементов могут использоваться при организации бюджетного регулирования на всех уровнях публично-правовых образований, а также в учебном процессе при изучении дисциплин «Финансы», «Государственные и муниципальные финансы», «Бюджетная система Российской Федерации», в системе повышения квалификации и профессиональной переподготовки государственных и муниципальных служащих.

Теоретические результаты исследования составили методологическую базу прикладных разработок. Основные идеи диссертации, ее выводы и рекомендации сформулированы с учетом возможностей их практической реализации в современных российских условиях. Основные методологические выводы диссертации доведены до конкретных методических положений и практических предложений.

Практическую значимость исследования определяет непосредственная связь бюджетного регулирования с работой органов государственной власти, особенно финансовых. Полученные результаты, предложенные методологические и методические подходы, механизмы и приемы могут быть использованы органами

государственного и муниципального управления при формировании и реализации бюджетной политики, ориентированной на результат. В частности, это касается увеличения налоговых и неналоговых поступлений, повышения результативности бюджетных расходов и эффективности межбюджетного регулирования.

Апробация результатов исследований. Основные результаты и положения диссертационного исследования докладывались и обсуждались на Первом российском экономическом конгрессе (г. Москва, 2009 г.), на международных конференциях (г. Саратов, 2008–2009 гг.; г. Воронеж, 2008 г.; г. Орел, 2009 г.; г. Пятигорск, 2009 г.; г. Новосибирск, 2010 г.; г. Пенза, 2010 г.; г. Таганрог, 2010 г.; г. Волгоград, 2010 г.; г. Бердянск, г. Тернополь, Украина, 2011 г.; г. Могилев, Белоруссия, 2011 г., г. Прага, Чехия, 2011 г., г. София, Болгария, 2011 г.), на всероссийских конференциях (г. Тамбов, 2008 г.; г. Уфа, 2010 г.), на вузовских научно-практических конференциях (г. Волгоград, 2001–2002 гг., 2007–2010 гг.).

Теоретико-методологические и практические разработки автора также нашли свое отражение в ходе реализации государственных и муниципальных контрактов на выполнение научно-исследовательских работ: «Методологические основы межбюджетного регулирования на федеральном уровне», «Совершенствование методики расчета индекса налогового потенциала при распределении Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации», «Совершенствование методики расчета индекса бюджетных расходов при распределении Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации», «Анализ методики распределения Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации», «Стратегический план устойчивого развития Волгограда до 2025 года».

Отдельные положения диссертационного исследования нашли применение в деятельности региональных органов исполнительной власти при формировании финансово-бюджетной политики региона. Полученные результаты исследования используются в учебном процессе в Волгоградском государственном университете при чтении учебных дисциплин «Финансы», «Государственные и муниципальные финансы», «Бюджетная система Российской Федерации», в том числе на программах дополнительного профессионального образования.

Публикации. По теме диссертационного исследования опубликовано 60 работ общим объемом 118,5 п. л. (авторский вклад 70,1 п. л.), из них семь монографических исследований (три индивидуальных). В изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России, опубликовано 15 статей объемом 9,15 п. л. (авторский вклад 8,2 п. л.).

Структура диссертационной работы. Научные результаты изложены в диссертации, которая состоит из введения, пяти глав, включающих пятнадцать параграфов, заключения, списка литературы и приложений. Работа имеет следующую структуру, определенную логикой исследования взаимосвязанных аспектов изучаемого предмета и совокупностью решаемых задач:

Введение

1. Теоретические основы формирования системы бюджетного регулирования территориального развития
 - 1.1. Роль бюджетного регулирования и его место в государственном регулировании экономики
 - 1.2. Территориальное развитие как предмет бюджетного регулирования
 - 1.3. Сущность и содержание бюджетного регулирования территориального развития в современных условиях
2. Методологические основы формирования системы бюджетного регулирования территориального развития
 - 2.1. Специфика и структура механизма бюджетного регулирования
 - 2.2. Характеристика основных моделей бюджетного регулирования территориального развития в условиях федерализма
 - 2.3. Концептуальные основы формирования системы бюджетного регулирования территориального развития на основе бюджетной емкости
3. Механизм бюджетного регулирования государственных доходов: налоговое регулирование и неналоговые финансовые источники территориального развития
 - 3.1. Анализ современного механизма формирования бюджетных доходов в Российской Федерации
 - 3.2. Особенности механизма распределения налоговых доходов бюджетов в Российской Федерации
 - 3.3. Неналоговые финансовые источники и механизм их регулирования в целях территориального развития
4. Механизм бюджетного регулирования государственных расходов
 - 4.1. Бюджетирование, ориентированное на результат, как основа повышения эффективности бюджетного регулирования
 - 4.2. Повышение эффективности бюджетного регулирования расходов на основе формирования государственных (муниципальных) заданий
 - 4.3. Создание резервных фондов субъектов Российской Федерации для обеспечения сбалансированности бюджетов
5. Механизм регулирования межбюджетных отношений в условиях бюджетного федерализма
 - 5.1. Эволюция межбюджетного регулирования в Российской Федерации

5.2. Особенности механизма бюджетного регулирования на основе использования налогового потенциала

5.3. Анализ современного трансфертного механизма межбюджетного регулирования в Российской Федерации и его совершенствование

Заключение

Список литературы

Приложения

ОСНОВНЫЕ ИДЕИ И ВЫВОДЫ ДИССЕРТАЦИИ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

Проведенное диссертационное исследование, а также основные идеи, выводы и рекомендации, выносимые на защиту, условно разделены на несколько логически взаимосвязанных групп теоретических, методологических и прикладных проблем, выносимых на защиту и составляющих в совокупности предлагаемую концепцию формирования системы бюджетного регулирования территориального развития в России.

Основные теоретико-методологические положения концепции системы бюджетного регулирования территориального развития

Государственное регулирование экономики в современных условиях является составной частью процесса воспроизводства и решает различные задачи, одной из которых является стимулирование экономического роста и развития территорий. Бюджет является основополагающей категорией государственного устройства. На рисунке 1 представлена субординация различных экономических категорий и понятий.



Рис. 1. Субординация понятия «бюджетное регулирование»

Экономическая сущность, функции и роль бюджета проявляются в системе бюджетных отношений, организационно-финансовая специфика которых реализуются в бюджетной политике, тесно связанной с такими понятиями, как бюджетное планирование, организация бюджета, бюджетное регулирование и контроль (рисунок 2). Бюджетное регулирование является частью финансового регулирования экономики, относится к финансово-экономическим методам государственного регулирования, сочетает в себе общие и специфические методы прямого и косвенного государственного регулирования.



Рис. 2. Взаимосвязь финансовых отношений, бюджетных отношений, бюджетной политики и бюджетного регулирования

Проведенный в диссертации анализ определений бюджетного регулирования показал отсутствие его правовой характеристики и однозначного толкования в экономической литературе. В результате неразвитости теории и методологии бюджетное регулирование в России до сих пор неэффективно: велика дифферен-

ция социально-экономических показателей субъектов Российской Федерации, данных их бюджетов и отраслей экономики, расположенных на конкретных территориях. По данным Минэкономразвития при среднероссийском объеме ВВП на душу населения 232,4 тыс. руб. в 2009 году, его объем по регионам различался почти в 68 раз (максимальный объем в Ненецком АО составил 2982 тыс. руб., минимальный 44 тыс. руб. – в Республике Ингушетия).

Бюджетное регулирование охватывает все функции финансов, следовательно, объектами бюджетного регулирования являются бюджетные доходы, расходы и межбюджетные трансферты. В диссертации рассмотрены участники (субъекты) системы бюджетного регулирования и определена их роль. Опираясь на принципы эффективного государственного регулирования территориального развития, можно выделить следующие принципы системы бюджетного регулирования территориального развития: 1. Процедурное обеспечение системы бюджетного регулирования. 2. Учет отдаленных и сопряженных результатов. 3. Системная обоснованность с учетом всех видов государственной поддержки данного региона. 4. Использование договорных отношений. 5. Ориентация на программно-целевые методы. 6. Ответственность и контроль.

В диссертации обосновано, что система бюджетного регулирования территориального развития – это когерентная совокупность форм регулирования доходов, расходов территориальных бюджетов и межбюджетных отношений, являющаяся частью государственного регулирования и осуществляемая финансово-экономическими методами прямого и косвенного действия в целях конкурентоспособного, устойчивого и безопасного развития территорий. Интегральной целью системы бюджетного регулирования территориального развития является создание на определенной территории финансово-ресурсного базиса в результате формирования объема бюджетных ресурсов в достаточном количестве.

В зарубежной экономической литературе существует понятие «fiscal space» (переводимое как фискальное пространство или фискальная емкость), определяемое (P. Heller, World Bank) как бюджетный резерв, который может быть использован в определенных целях без ущерба для финансовых позиций или стабильности экономики. Концепция фискального пространства разработа-

на МВФ и рассматривает возможности его увеличения на национальном уровне, не затрагивая внутристрановое бюджетное регулирование. В российской экономической научной литературе отсутствует понятие, объединяющее в себе все возможности формирования бюджетных ресурсов и их увеличения. Поэтому для формирования целостной концепции бюджетного регулирования необходимо расширение научного аппарата за счет термина «бюджетная емкость», который отражает как доходные, так и расходные возможности бюджета.

В диссертации определено, что бюджетная емкость (емкость бюджета) – это возможный объем расходов бюджета, определяемый, с одной стороны, размерами бюджетного потенциала, трансфертов и займов, а, с другой стороны, эффективностью и результативностью расходов бюджета. Существует взаимосвязь бюджетной емкости и возможности осуществлять дополнительные бюджетные расходы. Формирование системы бюджетного регулирования территориального развития на основе бюджетной емкости позволит учитывать возможности бюджетов территорий по росту доходов, получению ими дополнительных ресурсов в виде займов и трансфертов, а также экономии бюджетных средств путем рационализации расходов и повышения их результативности и эффективности.

В соответствии с выделенными объектами бюджетного регулирования существуют следующие возможности увеличения бюджетной емкости. В бюджетном регулировании доходов бюджета есть возможность абсолютного увеличения бюджетной емкости в результате роста налоговых и неналоговых доходов за счет расширения налогового потенциала, повышения эффективности неналоговых источников, децентрализации налоговых полномочий, стимулирующей фискальные усилия. При осуществлении межбюджетного регулирования существует возможность абсолютного увеличения бюджетной емкости за счет трансфертов и займов. В отличие от других направлений бюджетного регулирования регулирование расходов позволяет относительно увеличивать бюджетную емкость за счет повышения эффективности и результативности бюджетных расходов, что на практике реализуется с помощью бюджетирования, ориентированного на результат, на современном этапе наиболее приоритетными инструментами которого являются: закупочная деятельность и государственные (муниципальные) задания.

Структура триединого механизма бюджетного регулирования

На основе рассмотренных в диссертации классификационных признаков финансового механизма было определено место механизма бюджетного регулирования в его сложной и многоэлементной структуре. В соответствии с экономическим содержанием финансов финансовый механизм бюджетного регулирования относится к финансовому механизму государственных и муниципальных финансов, одновременно охватывая такие функциональные звенья (в соответствии с позитивной теорией финансов) как формирование фонда денежных средств, их использование и перераспределение. Функциональная структура механизма бюджетного регулирования представлена триединством механизмов: бюджетного регулирования доходов бюджетных фондов (федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации, местные бюджеты) и государственных внебюджетных фондов; бюджетного регулирования государственных (муниципальных) расходов; регулирования межбюджетных отношений по перераспределению финансовых ресурсов.

Многокомпонентная структура финансового механизма бюджетного регулирования представлена на рисунке 3. В функциональную структуру механизма бюджетного регулирования входят функциональные элементы (финансовые методы и финансовые рычаги) и обеспечивающие элементы (правовое, нормативное и информационное обеспечение), имеющие свои особенности, определяемые спецификой бюджетных отношений. Организационно-управленческую структуру механизма бюджетного регулирования, непосредственно связанную с формированием и использованием бюджетных ресурсов, можно рассматривать в разрезе отдельных элементов управления финансами: финансовое планирование и прогнозирование; управление и финансовый контроль. В процессе финансового планирования и прогнозирования определяются объёмы и источники мобилизации бюджетных ресурсов, объёмы и направления ресурсов, распределяемых через бюджетную систему. Управление в процессе бюджетного регулирования представляет комплекс мер, разрабатываемых на основе анализа складывающейся финансовой ситуации в бюджетной сфере и направленных на реализацию принятой бюджетной политики.

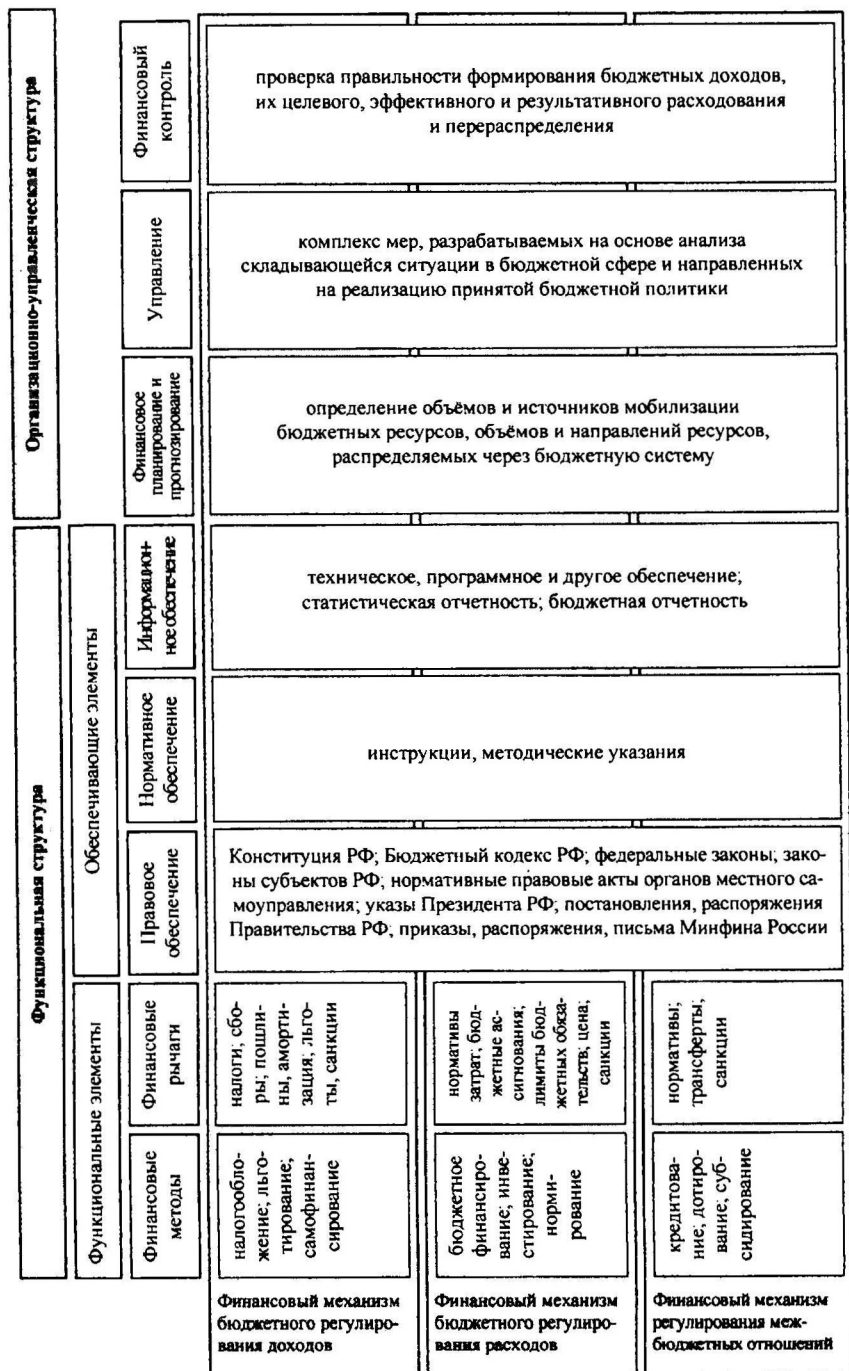


Рис. 3. Структура механизма бюджетного регулирования

Финансовый контроль в бюджетной сфере направлен на проверку правильности формирования бюджетных доходов, их целевого, эффективного и результативного перераспределения и расходования.

Внутренняя увязка структурных (функциональных и организационно-управленческих) звеньев финансового механизма является важным условием его действенности. Сочетание функциональных элементов финансового механизма – финансовых методов и финансовых рычагов – образует «конструкцию финансового механизма», которая приводится в движение обеспечивающими элементами путем установления качественных и количественных параметров каждого его функционального звена, то есть объема и источников формирования фондов денежных средств, объема и направлений их расходования, целей и масштабов перераспределения финансовых ресурсов.

Субординация понятия «бюджетная емкость» и его взаимосвязь с налоговым, бюджетным и финансовым потенциалами

Существует взаимосвязь понятий «налоговый потенциал», «бюджетный потенциал», «финансовый потенциал» и «бюджетная емкость». Формализуем эту взаимосвязь в виде совокупности формул. Налоговый потенциал на основе его аддитивного свойства может быть представлен:

$$\text{НП} = \sum_i^n \text{НБ} \cdot \text{Нст}, \quad (1)$$

где НП – налоговый потенциал, n – число налогов, НБ – налоговая база налога i , НС – ставка налога i в долях.

Изменение налогового потенциала можно представить следующим образом:

$$\Delta \text{НП} = \sum_i^n \Delta \text{НБ} \cdot \Delta \text{Нст} = \sum_i^n (\text{НБ}_1 - \text{НБ}_0) \cdot |\text{НС}_1 - \text{НС}_0|. \quad (2)$$

где $\Delta \text{НБ}$ – изменение налоговой базы налога i , $\Delta \text{НС}$ – изменение ставки налога i , $\text{НБ}_1, \text{НБ}_0$ – измененное и первоначальное значение налоговой базы, $\text{НС}_1, \text{НС}_0$ – измененное и первоначальное значение налоговой ставки.

Изменение величины налоговой ставки является модулем, так как А. Лаффером доказано, что быстро возникающий при повышении ставок налога эффект в виде увеличения поступлений в дальнейшем уменьшается.

Бюджетный потенциал превышает налоговый потенциал на сумму потенциальных неналоговых доходов:

$$\text{БП} = \text{НП} + \text{НнП} = \sum_i^n \text{НБ} \cdot \text{Нст} + \sum_j^k \text{НнБ} \cdot \text{И}, \quad (3)$$

где БП – бюджетный потенциал, НнП – потенциал неналоговых доходов, k – число видов неналоговых доходов, НнБ – стоимостная база неналогового дохода j , И – величина изъятия базы неналогового дохода j в долях.

Неналоговые доходы в чем-то схожи с налогами, поскольку размер платы устанавливается органом власти, и эта плата обязательна для всех пользователей. Вместе с тем неналоговые доходы имеют много общего с ценами, так как источником этих доходов являются платежи потребителей определенных публичных услуг. По аналогии с формулой изменения налогового потенциала можно представить формулу изменения бюджетного потенциала:

$$\begin{aligned} \Delta \text{БП} &= \Delta \text{НП} + \Delta \text{НнП} = \sum_i^n \Delta \text{НБ} \cdot \Delta \text{Нст} + \sum_j^k \Delta \text{НнБ} \cdot \Delta \text{И} = \\ &= \sum_i^n (\text{НБ}_1 - \text{НБ}_0) \cdot |\text{НС}_1 - \text{НС}_0| + \sum_j^k (\text{НнБ}_1 - \text{НнБ}_0) \cdot |\text{И}_1 - \text{И}_0|, \end{aligned} \quad (4)$$

где $\Delta \text{НП}$ – изменение налогового потенциала, $\Delta \text{НнП}$ – изменение потенциала неналоговых доходов, $\Delta \text{НнБ}$ – изменение стоимостной базы неналогового дохода, $\Delta \text{И}$ – изменение величины изъятия базы неналогового дохода j , $\text{НнБ}_1, \text{НнБ}_0$ – измененное и первоначальное значение стоимостной базы неналогового дохода, $\text{И}_1, \text{И}_0$ – измененное и первоначальное значение величины изъятия базы неналогового дохода j .

Изменение величины изъятия базы потенциальных неналоговых доходов также является модулем. Эластичность величины неналоговых доходов бюджетов к изменению величины изъятий (например, повышение арендной платы, стоимости платных услуг и т. п.) будет выше, чем эластичность изменения налоговых доходов от налоговых ставок, так как обязанность осуществления неналоговых платежей часто является добровольной, а не императивной как в случае с налогами и существует зависимость размера платы за услуги от объема и качества предоставляемых услуг.

Финансовый потенциал включает совокупность всех финансовых ресурсов той или иной территории. Исходя из методики построения баланса финансовых ресурсов территории финансовый потенциал может быть представлен:

$$\text{ФП} = \text{БП} + \text{П} + \text{А} + \text{Т} + \text{З}, \quad (5)$$

где П – прибыль прибыльных организаций, А – амортизационные отчисления, Т – трансферты, З – займы.

Бюджетная емкость охватывает только те ресурсы, которые возможны к изъятию в бюджет, поэтому финансовый потенциал находится вне бюджетной емкости. Бюджетную емкость (БЕ) можно представить следующим образом:

$$BE = BP + T + Z. \quad (6)$$

Принципиальным отличием бюджетной емкости от налогового и бюджетного потенциалов является ее возможность не только абсолютного, но и относительного роста. Абсолютный рост бюджетной емкости обеспечивается увеличением налоговых и неналоговых доходов, трансфертов и займов:

$$\Delta BE^a = \Delta BP + \Delta T + \Delta Z = \Delta НП + \Delta НП + \Delta T + \Delta Z, \quad (7)$$

где ΔBE^a – абсолютный рост бюджетной емкости, ΔT – изменение величины трансфертов, ΔZ – изменение величины займов.

Относительный рост бюджетной емкости обеспечивается двумя составляющими: эффективным и результативным расходованием бюджетных средств. Повышение эффективности является количественным относительным ростом бюджетной емкости, так как ведет к достижению заданных результатов с использованием наименьшего объема бюджетных средств (количественное изменение). В отличие от эффективности повышение результативности является качественным относительным ростом бюджетной емкости, так как ведет к достижению наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (качественное изменение). В обобщенном виде относительный рост бюджетной емкости может быть представлен:

$$\Delta BE^o = \sum \Delta Ц \cdot \Delta K, \quad (8)$$

где ΔBE^o – относительный рост бюджетной емкости, $Ц$ – условная цена товаров, работ, услуг, закупаемых для нужд государства, $\Delta Ц$ – изменение цены, K – количество товаров, работ, услуг, закупаемых для нужд государства, ΔK – изменение количества.

Количественный относительный рост бюджетной емкости может быть представлен:

$$\Delta BE_{\text{кол}}^o = \sum \Delta Ц \cdot K = \sum (C_0 - C_1) \cdot K, \quad (9)$$

где C_0, C_1 – первоначальное и измененное значение условной цены товаров, работ, услуг, закупаемых для нужд государства,

качественный относительный рост бюджетной емкости:

$$\Delta BE_{\text{кач}}^o = \sum Ц \cdot \Delta K = \sum Ц \cdot (K_1 - K_0), \quad (10)$$

где K_1, K_0 – измененное и первоначальное значение количества товаров, работ, услуг, закупаемых для нужд государства,

сочетание количественного и качественного относительного роста:

$$\Delta BE^o = \sum \Delta Ц \cdot \Delta K = \sum (C_0 - C_1) \cdot (K_1 - K_0). \quad (11)$$

В результате относительный рост бюджетной емкости формализован следующим образом:

$$\Delta BE^o = \sum \Delta \Pi \cdot K + \sum \Delta \Pi \cdot K + \sum \Pi \cdot \Delta K = \sum (\Pi_0 - \Pi_1) \cdot (K_1 - K_0) + \sum (\Pi_0 - \Pi_1) \cdot K + \sum \Pi \cdot (K_1 - K_0). \quad (12)$$

Таким образом, можно формализовать возможности увеличения бюджетной емкости следующим образом:

$$\Delta BE = \Delta BE^a + \Delta BE_{\Pi}^o + \Delta BE_K^o = \Delta BE^a + \Delta BE^o = \Delta BP + \Delta T + \Delta Z + \sum \Delta \Pi \cdot \Delta K = \Delta NP + \Delta NNP + \Delta T + \Delta Z + \sum \Delta \Pi \cdot \Delta K + \sum \Delta \Pi \cdot K + \sum \Pi \cdot \Delta K. \quad (13)$$

Практические возможности увеличения бюджетной емкости хорошо иллюстрирует подробная формула бюджетной емкости:

$$\Delta BE = \sum_i^n (NB_1 - NB_0) \cdot |HC_1 - HC_0| + \sum_j^k (NnB_1 - NnB_0) \cdot |I_1 - I_0| + (T_1 - T_0) + (Z_1 - Z_0) + \sum (\Pi_0 - \Pi_1) \cdot (K_1 - K_0) + \sum (\Pi_0 - \Pi_1) \cdot K + \sum \Pi \cdot (K_1 - K_0). \quad (14)$$

На рисунке 4 представлена графически взаимосвязь налогового, бюджетного потенциалов и бюджетной емкости, а также обозначены возможности абсолютного и относительного роста бюджетной емкости.

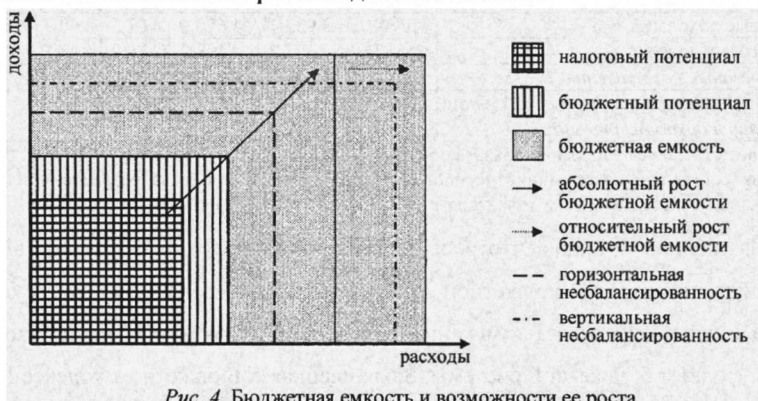


Рис. 4. Бюджетная емкость и возможности ее роста

В состав финансового потенциала могут входить финансовые ресурсы, которые не являются объектом бюджетного изъятия в рамках принятой в государстве бюджетной и налоговой систем, поэтому финансовый потенциал находится вне бюджетной емкости и не изображен на рисунке 4. В диссертации проведен анализ основных моделей бюджетного регулирования территориального развития в условиях федерализма (горизонтальное и вертикальное фискальное выравнивание), которые также нашли отражение на рисунке 4.

Совершенствование механизма бюджетного регулирования налоговых доходов с целью абсолютного роста бюджетной емкости

Налоговые и неналоговые доходы играют решающую роль в формировании доходной базы бюджета расширенного правительства Российской Федерации (около 99% всех доходов), на долю налогов в 2008 году приходилось 70,3%, в 2009 году – 69,5%, в 2010 году – 71,6 %. Структура доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации отличается от общероссийской (таблица 1), но в ней также преобладают налоговые и неналоговые доходы (порядка 70%).

Таблица 1

Структура доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и территориальных государственных внебюджетных фондов в 2008-2010 гг.

Наименование показателя	Сумма, млрд руб.			Удельный вес, %		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Доходы бюджета всего, в том числе:	6 735,8	6 478,7	7 112,0	100,0	100,0	100,0
<i>налоговые и неналоговые доходы</i>	<i>5 086,7</i>	<i>4 419,3</i>	<i>5 178,1</i>	<i>75,5</i>	<i>68,2</i>	<i>72,8</i>
налоговые доходы*	4 549,1	3 932,1	4 679,9	67,5	60,7	65,8
неналоговые доходы	537,6	487,2	498,2	8,0	7,5	7,0
<i>безвозмездные поступления</i>	<i>1 568,6</i>	<i>1 995,9</i>	<i>1 888,1</i>	<i>23,3</i>	<i>30,8</i>	<i>26,5</i>
<i>доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности</i>	<i>80,6</i>	<i>63,5</i>	<i>45,9</i>	<i>1,2</i>	<i>1,0</i>	<i>0,6</i>

*включают страховые взносы на обязательное социальное страхование

Источник: составлено автором по отчетности Федерального казначейства, размещенной на официальном сайте. URL: www.roskazna.ru

Из таблицы 1 видно, что рост поступлений налогов является основным источником увеличения бюджетной емкости, который в федеративном государстве во многом определяется механизмом распределения налоговых полномочий по уровням бюджетной системы. Закрепленная в Бюджетном кодексе Российской Федерации классификация собственных доходов не соответствует самому понятию собственности, поэтому для эффективного бюджетного регулирования доходов бюджетов, для его объективной оценки выделены следующие группы доходов бюджета:

1. Условные собственные доходы: межбюджетные трансферты, за исключением субвенций.

2. Чистые собственные доходы: налоговые и неналоговые доходы, зачисляемые в бюджеты; доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений, за исключением межбюджетных трансфертов.

3. Несобственные доходы бюджетов, к которым относятся субвенции.

Особенность российской модели распределения налоговых доходов заключается в том, что, во-первых, применяется одновременно три модели распределения налоговых полномочий, а во-вторых, в рамках моделей не существует единого подхода к распределению налоговых доходов, налоги имеют разные механизмы распределения.

Первая модель – разграничение полномочий по взиманию налога и закрепление их за определенным уровнем власти – реализуется в разделении налогов на федеральные, региональные и местные. Также существуют специальные налоговые режимы, которые не закреплены Налоговым кодексом Российской Федерации ни за одним уровнем власти и регулируются на разных уровнях. Эту модель усложняет передача полномочий по установлению величины региональной ставки налога на прибыль организаций, который является федеральным налогом и не должен предполагать наличие каких-либо налоговых полномочий, кроме федеральных. Следует отметить, что полномочия субнациональных (региональных и местных) властей при установлении региональных и местных налогов весьма ограничены. Сложный механизм разделения налоговых полномочий по установлению элементов налогов субнациональными властями в Российской Федерации приведен в таблице 2.

Вторая модель – совместное использование базы налогообложения – применяется в России в отношении налога на прибыль организаций. Третьей моделью является нормативное разделение между бюджетами разных уровней доходов от конкретных видов налогов, взимаемых по единым ставкам на всей территории страны. В России часть поступлений от федеральных налогов, сборов и специальных налоговых режимов подлежит распределению между уровнями бюджетной системы по утвержденным нормативам.

Таблица 2

Полномочия по установлению элементов налогов в Российской Федерации

Наименование налога	Ставка	Порядок и сроки уплаты налога	Налоговые льготы (преференции)	Введение в действие (отмена)
Федеральные налоги и сборы				
Налог на прибыль организаций	Ф+Р	Ф	Ф	Ф
Прочие федеральные налоги	Ф	Ф	Ф	Ф
Региональные налоги				
Налог на имущество организаций	Ф+Р	Р	Ф+Р	Р
Транспортный налог	Ф+Р	Р	Р	Р
Налог на игорный бизнес	Ф+Р	Ф	Ф	Р
Местные налоги				
Земельный налог	Ф+М	М	Ф+М	М
Налог на имущество физических лиц	Ф+М	Ф	Ф+М	М
Специальные налоговые режимы				
Упрощенная система налогообложения	Ф+Р	Ф	Ф	Ф
Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности	Ф	Ф	М	М

Ф – налоговые полномочия закреплены за федеральным уровнем власти

Р – налоговые полномочия закреплены за региональным уровнем власти (субъект федерации)

М – налоговые полномочия закреплены за органами местного самоуправления

Помимо перечисленных моделей существует особый подход к распределению акцизов на нефтепродукты и алкогольную продукцию. Эти доходы не поступают прямо в регион, в котором они были уплачены, а подлежат перераспределению через УФК по Смоленской области между всеми субъектами Российской Федерации согласно нормативам, установленным федеральным законом о бюджете на текущий год. Существующий механизм распределения приводит к тому, что доходы одних регионов увеличиваются за счет снижения доходов других (например, в 2010 году сумма потерь бюджета Волгоградской области составила 2,7 млрд руб.). Такое распределение является трансфертным механизмом горизонтального выравнивания бюджетной обеспеченности по следующим причинам:

1. При распределении акцизов происходит изъятие части налоговых доходов бюджета одного региона для направления их в бюджет другого региона.
2. Существует утвержденная методика распределения акцизов.
3. Ресурсы, распределяемые между бюджетами формируются за счет определенного налога (этот механизм до 2002 года применялся в отношении дотаций).

4. Суть перераспределения акцизов соответствует определению межбюджетных трансфертов (средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации).

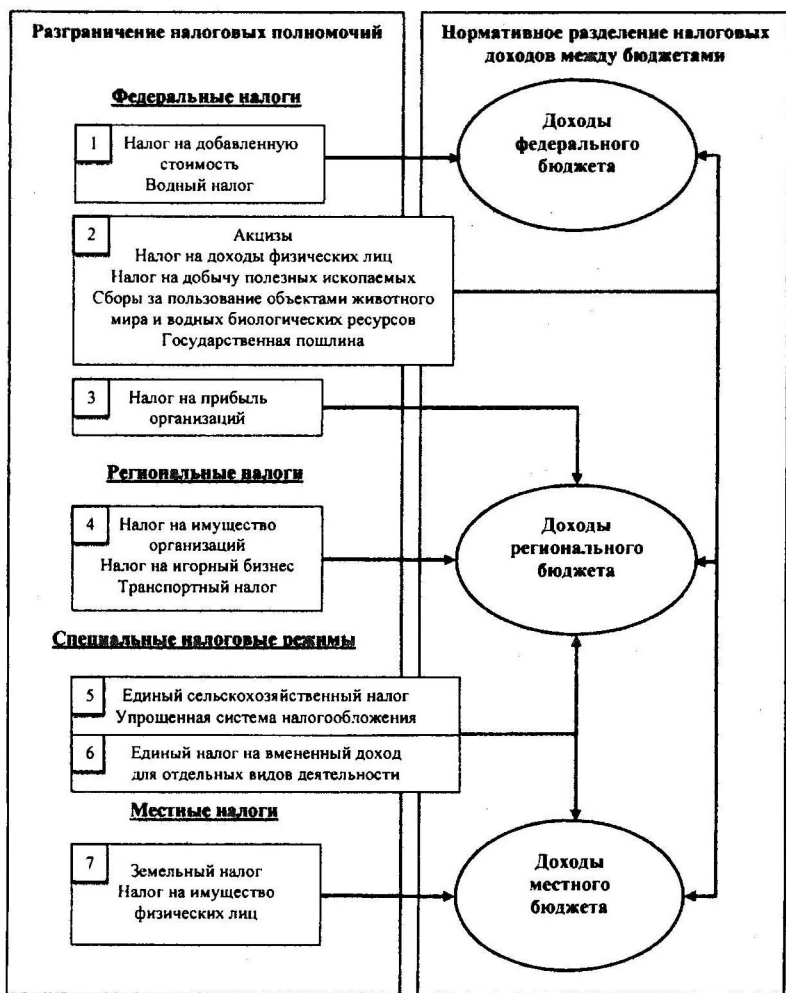
Для повышения эффективности бюджетного регулирования доходов, упрощения механизма распределения налоговых доходов в бюджеты, повышения мотивации регионов по увеличению бюджетной емкости следует:

1. Отказаться от модели совместного использования базы налогообложения, практикуемой при распределении налога на прибыль организаций, и перевести этот налог в группу региональных налогов (см. рис. 5).

2. Закрепить налоговые полномочия по установлению налоговых ставок и льгот по региональным и местным налогам за субнациональными властями в «чистом» виде, без участия федерального уровня.

Механизм бюджетного регулирования неналоговых финансовых источников территориального развития и его возможности для обеспечения абсолютного роста бюджетной емкости

В условиях бюджетной реформы был также изменен состав неналоговых доходов, что привело к изменению механизма бюджетного регулирования неналоговых доходов: теперь все доходы бюджетного сектора подлежат зачислению в бюджет и расходованию в соответствии с бюджетным законодательством. Сегодня в бюджетном законодательстве существуют различные подходы к определению состава неналоговых доходов бюджета. В трактовке Бюджетного кодекса Российской Федерации неналоговые доходы представлены доходами от собственности и внебюджетными источниками государственных и муниципальных организаций, в их составе отсутствуют крупнейшие доходные источники: доходы от внешнеэкономической деятельности, платежи при пользовании природными ресурсами, страховые взносы на обязательное страхование. Вместе с тем, в соответствии с бюджетной классификацией доходов бюджетов в ее состав включены как налоговые, так и перечисленные неналоговые доходы. В диссертации был проведен анализ распределения неналоговых доходов между бюджетами, который показал, что наибольший удельный вес (порядка 80 %) в неналоговых доходах бюджета расширенного правительства приходится на условные неналоговые доходы.



1-7 – Устанавливаются Налоговым кодексом Российской Федерации;
 4-5 – Устанавливаются Налоговым кодексом Российской Федерации и вводятся в действие законодательством субъекта Российской Федерации;
 6,7 – Устанавливаются Налоговым кодексом Российской Федерации и вводятся в действие представительными органами местного самоуправления.

Рис. 5. Механизм бюджетного регулирования доходов на основе сочетания двух моделей распределения налоговых доходов и полномочий в Российской Федерации

Анализ в разрезе федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации показал, что почти все условные неналоговые доходы зачисляются в федеральный бюджет. Поэтому с точки зрения развития территорий представляют интерес чистые неналоговые доходы (таблица 3).

Таблица 3

Структура чистых неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов с учетом страховых взносов на обязательное страхование в 2008-2010 гг.

Наименование неналоговых доходов	Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов					
	2008		2009		2010	
	млрд руб.	%	млрд руб.	%	млрд руб.	%
Неналоговые доходы, всего	538,2	100,0	487,5	100,0	662,8	100,0
Условные неналоговые доходы	25,7	4,8	22,0	4,5	188,9	28,5
Доходы от внешнеэкономической деятельности	-	0,0	-	0,0	-	0,0
Платежи при пользовании природными ресурсами	25,1	4,7	21,7	4,5	24,3	3,7
Страховые взносы на обязательное страхование	0,6	0,1	0,3	0,1	164,6	24,8
Чистые неналоговые доходы	512,5	95,2	465,5	95,5	473,9	71,5
Доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности	273,8	50,9	234,4	48,1	228,1	34,4
Доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства	40,7	7,6	77,3	15,9	81,8	12,3
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов	110,1	20,5	85,3	17,5	95,8	14,5
Административные платежи и сборы	3,6	0,7	1,4	0,3	1,5	0,2
Штрафы, санкции, возмещение ущерба	22,3	4,1	22,6	4,6	27,4	4,1
Прочие неналоговые доходы	62,0	11,5	44,5	9,1	39,3	5,9

Источник: составлено автором по отчетности Федерального казначейства, размещенной на официальном сайте. URL: www.roskazna.ru

Из таблицы 3 видно, что наибольший удельный вес в неналоговых доходах консолидированных бюджетов приходится на доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, доходы от продажи нематериальных активов.

Регулирование неналоговых доходов бюджета является составной частью бюджетного регулирования совокупных доходов. Особую значимость ненало-

говые доходы приобретают в условиях ограниченности налоговых полномочий того или иного уровня бюджетной системы. Политика управления государственной (муниципальной) собственностью должна строиться на принципах строгого соответствия состава государственного имущества функциям государства. Важным неналоговым источником доходов должны стать доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства. Рост объемов доходов от оказания государственных (муниципальных) услуг должен основываться, прежде всего, на повышении их качества.

Совершенствование механизма бюджетного регулирования расходов, обеспечивающее относительный рост бюджетной емкости

Бюджетирование, ориентированное на результат, наиболее соответствует целям территориального развития, так как эта модель бюджетного регулирования расходов направлена на достижение:

1) социальной эффективности или результативности – эффективность расходов с точки зрения достижения поставленных целей, достижение социального эффекта от предоставления бюджетных услуг.

2) экономической эффективности или просто эффективности – соотношение объема предоставленных услуг определенного качества и затрат на их предоставление.

Анализ исследований, отражающих особенности БОР, показал, что не существует единой терминологии, как не существует и единого подхода к его внедрению в различных странах. В контексте диссертационного исследования мы предлагаем под бюджетированием, ориентированным на результат, понимать комплекс взаимосвязанных элементов, реализация которых субъектами бюджетного регулирования обеспечивает достижение в пределах установленных объемов бюджетных ресурсов запланированных результатов, отражающих приоритеты социально-экономической политики, в том числе развития территорий.

Проведенное исследование показало, что на современном этапе бюджетной реформы наиболее приоритетными инструментами БОР, с точки зрения относительного роста бюджетной емкости являются совершенствование закупочной деятельности, обеспечивающее эффективность расходов, и формирование государственных (муниципальных) заданий, обеспечивающих результативность расходов.

В диссертации предложен комплекс мероприятий, направленных на повышение эффективности бюджетного регулирования расходов на основе формирования государственных (муниципальных) заданий. Затраты на оказание бюджетных услуг, включающие расчетно-нормативные затраты на оказание единицы услуги, умноженные на количество единиц оказания этой услуги, и расчетно-нормативные затраты на содержание имущества бюджетного учреждения, должны учитывать различный уровень территориального развития регионов. Кроме того, аргументирована необходимость расширения содержания стандарта качества оказания госуслуг и группировка требований к их качеству:

1) требования к процессу (технологии) оказания госуслуги (характеристика правовых основ оказания услуги; краткое описание технологии оказания услуги; требования к законности и безопасности ее оказания; требования, обеспечивающие доступность услуги для потребителей и др.);

2) требования к условиям оказания госуслуги (требования к опыту и квалификации персонала, оказывающего услугу; требования к инструментам и оборудованию, используемым при оказании услуги; требования к материальным ресурсам, потребляемым при оказании услуги; требования к зданиям и сооружениям, в которых оказываются услуги);

3) показатели, используемые для оценки результатов оказания услуги (цель оказания услуги; характеристика потенциальных потребителей услуги; основные показатели оценки качества оказания услуги; требования к уровню информационного обеспечения потребителей услуги; требования к организации учёта мнения потребителей о качестве услуги).

Концепция бюджетного регулирования территориального развития на основе бюджетной емкости требует соблюдения устойчивости региональной бюджетной системы. В России показатели количественной оценки уровня финансовой устойчивости, обязательные при формировании бюджетов, содержатся в Бюджетном кодексе Российской Федерации (статьи 92.1, 106, 107). Одним из факторов снижения финансовой устойчивости бюджетной системы являются займы. Альтернативой внешним заимствованиям может быть создание резервных фондов субъектов Российской Федерации (по аналогии с Резервным фондом

Российской Федерации). Цель создания региональных резервных фондов – обеспечение финансовых возможностей для реализации органами публичной власти своих полномочий в запланированном объеме. В российских условиях наиболее подходящим вариантом критерия зачисления средств в Резервный фонд субъектов Российской Федерации может быть превышение определенного уровня реальных доходов консолидированного бюджета. Резервный фонд субъекта Российской Федерации целесообразно использовать с целью частичного, а не полного сглаживания колебаний бюджетных доходов, при котором общий объем расходов бюджета также будет колебаться вслед за доходами, но размеры этих колебаний будут меньше, что обеспечит более плавное вынужденное снижение расходов бюджета в случае недостаточности бюджетных средств.

Совершенствование трансфертного механизма регулирования межбюджетных отношений для абсолютного увеличения бюджетной емкости

Ретроспективный анализ эволюции системы межбюджетных отношений в нашей стране позволил выделить шесть этапов его эволюции. Кроме того, в соответствии с бюджетной реформой, изменением целей и задач социально-экономического развития регионов также происходила трансформация видов и форм межбюджетных трансфертов. Одновременно с возникновением новых фондов происходили изменения методики их распределения. В последние годы в России процесс распределения трансфертов стал достаточно формализованным и прозрачным, большинство средств финансовой помощи распределяется по заранее известным и нормативно утвержденным методикам. Но в 2004 году в системе межбюджетных отношений Российской Федерации появились дотации бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности их бюджетов, которые совмещают компенсационные и выравнивающие свойства межбюджетных трансфертов. Кроме того, с этого же года стал применяться механизм перераспределения финансовых ресурсов, нацеленный на выравнивание горизонтального дисбаланса территориального развития – механизм перераспределения акцизов, который уже был освещен выше. Межбюджетные трансферты сегодня представлены субвенциями и финансовой помощью, которая, в свою очередь, разграничена на: безусловную (нецелевую

и (или) безусловную) финансовую помощь – это дотации; обусловленную (целевую и (или) условную) финансовую помощь – это субсидии.

В России существует большое количество форм межбюджетных трансфертов: дотации, субсидии, субвенции, предоставляемые по разнообразным методикам из пяти различных фондов. Общая сумма средств, перечисленная в региональные и местные бюджеты в 2010 году на 6 % меньше, чем объем средств, предусмотренный на 2009 г., притом, что общие расходы федерального бюджета выросли на 16 % (таблица 4). В результате доля межбюджетных трансфертов другим уровням бюджетной системы в расходах федерального бюджета снизилась с 17 до 13,7 %. В конце 1990-х годов доля одних только дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации составляла 14% расходов федерального бюджета.

Таблица 4

**Структура межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов
Российской Федерации и муниципальных образований в 2006-2010 гг.**

Наименование	2006		2007		2008		2009		2010	
	млрд руб.	доля, %	млрд руб.	доля, %	млрд руб.	доля, %	млрд руб.	доля, %	млрд руб.	доля, %
Всего	584,6	100,0	856,2	100,0	1 094,6	100,0	1 480,2	100,0	1 378,3	100,0
Дотации	263,6	45,1	284,6	33,2	390,4	35,7	578,3	39,1	522,7	37,9
в том числе на выравнивание бюджетной обеспеченности	228,2	39,0	260,4	30,4	329,0	30,1	374,0	25,3	397,0	28,8
Субсидии	150,8	25,8	308,0	36,0	435,9	39,8	530,0	35,8	401,4	29,1
Субвенции	72,8	12,5	141,2	16,5	153,1	14,0	284,4	19,2	378,7	27,5
Иные межбюджетные трансферты	97,4	16,7	122,4	14,3	115,3	10,5	87,6	5,9	65,6	4,8
Справочно: расходы федерального бюджета	4284,8		5986,6		6 729,8		8 686,3		10 087,9	
Доля трансфертов в расходах федерального бюджета		13,6		14,3		16,2		17,0		13,6

Источник: составлено автором на основе данных законов об исполнении федерального бюджета и информации, расположенной на официальном сайте Федерального казначейства.
URL: www.roskazna.ru

В условиях централизации налоговых полномочий, налоговых доходов и условных неналоговых доходов, уменьшение объемов межбюджетных трансфертов ведет к абсолютному уменьшению бюджетной емкости. Для совершенствования механизма межбюджетного регулирования необходимо:

1) объединение всех дотаций в одном фонде, распределение средств которого будет направлено исключительно на выравнивание вертикального дисбаланса российской бюджетной системы;

2) отказ от дополнительных выравнивающих механизмов, таких как распределение акцизов, за счет повышения эффективности распределения необусловленной финансовой помощи;

3) замена узкоспециализированных трансфертов (в первую очередь субсидий) целевыми блочными трансфертами на финансирование определенных направлений деятельности без жестких условий расходования получаемых средств.

Методика оценки влияния различных видов экономической деятельности на налоговый потенциал и развитие территории

В диссертации предложено расширить сферу применения показателя налогового потенциала, который используется в России при распределении дотаций. Методика распределения дотаций не доводит индекс бюджетной обеспеченности до единицы с целью стимулирования фискальных усилий региональных органов власти. Поэтому для развития территории важно знать влияние предприятий различных видов экономической деятельности на формирование и реализацию налогового потенциала. Для оценки этого влияния можно использовать процедуры кластеризации, позволяющие определить вклад различных видов деятельности в формирование налогового потенциала региона.

Предлагаемая методика была апробирована на данных Волгоградской области за 2008-2010 гг. Были выявлены бюджетообразующие виды экономической деятельности, на долю которых приходится более 60 % всех налоговых поступлений в Волгоградской области (добыча сырой нефти и нефтяного (путного) газа, на втором месте на протяжении последних лет находится производство нефтепродуктов и другие). Аналогичным образом в области существуют типичные должники, на долю которых приходится около 60 % задолженно-

сти региона. Для объективного отражения сложившейся ситуации было рассмотрено соотношение долей поступлений и долей недоимки предприятий различных видов экономической деятельности в динамике за три года. Далее на первом этапе эти данные были подвергнуты процедуре кластеризации, в результате которого получилось 4 кластера: 1) производство табачных изделий; 2) производство нефтепродуктов; 3) добыча сырой нефти и нефтяного (попутного) газа; 4) остальные отрасли. На втором этапе была проведена дополнительная кластеризация видов экономической деятельности, образующих четвертый кластер.

Для наглядности позиционирование наиболее весомых видов экономической деятельности приведено на рисунке 6, который представляет собой координатную плоскость, разделенную биссектрисой на две равные зоны. В зоне 1 располагаются виды экономической деятельности, у которых соотношение удельных весов текущих и просроченных платежей больше 1, биссектриса – это местонахождение видов деятельности, соотношение которых равно 1, зона 2 – это виды экономической деятельности с соотношением меньше 1.

Основываясь на рисунке 6 и данных, отражающих место видов экономической деятельности в течение трех лет, их можно разделить на три группы с точки зрения влияния на налоговый потенциал и, в конечном итоге, развитие территории:

- виды экономической деятельности, положительно влияющие на налоговый потенциал Волгоградской области, которые можно назвать бюджетообразующими (отрасли зоны 1, кластеры 1-5);

- виды экономической деятельности двойственного (положительного и отрицательного одновременно) влияния (в основном зона 2, ближе всех располагаются к биссектрисе и их соотношение колеблется вокруг 1 в течение трех лет, кластеры 6 и 7);

- виды экономической деятельности, отрицательно влияющие на налоговый потенциал, формирующие недоимку в регионе (зона 2, кластер 8), с которыми связаны современные проблемы территориального развития Волгоградской области.

Методика оценки эффективности бюджетного регулирования и его повышение инструментами финансовой эквализации

В последние годы эффективность бюджетного регулирования снижается (таблица 5). Методика оценки эффективности бюджетного регулирования включает два основных показателя: показатель совокупной эффективности бюджетного регулирования и показатель внутренней эффективности бюджетного регулирования. Совокупная эффективность отражает достаточность собственного финансово-ресурсного базиса по всей совокупности территориальных бюджетов в целом, а внутренняя эффективность отражает относительное увеличение финансово-ресурсного базиса территориального развития, которое зависит от эффективности и результативности расходования бюджетных средств, то есть определяется не внешними, а внутренними эндогенными факторами.

Таблица 5

Показатели соотношения доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2006-2010 гг.

Наименование показателя	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Среднее арифметическое соотношения доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации без учета безвозмездных поступлений	0,750	0,754	0,718	0,702	0,629	0,651
Среднее арифметическое соотношения доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации	1,025	1,037	1,029	1,026	0,991	0,992

Источник: расчеты автора на основе официальных данных Минфина России. URL: www.minfin.ru

Совокупная эффективность бюджетного регулирования достигается тогда, когда среднее арифметическое соотношения чистых собственных доходов и обеспеченных ими расходов, рассчитанное по совокупности территориальных бюджетов, равно единице. Эластичность расходов бюджета по отношению к доходам показывает на сколько процентов изменяются расходы при изменении доходов на 1 %. В соответствии с предлагаемой концепцией бюджетного регулирования территориального развития бюджетная емкость может увеличиваться не только абсолютно (в этом случае можно говорить о результате или эффекте бюджетного регулирования), но и относительно при увеличении расходов при неизменном уровне доходов или при увеличении расходов в темпе, опережающем рост доходов. Следовательно, если расходы неэластичны, то есть $E_d(P) < 1$, то можно говорить об отсутствии относительного роста бюджетной емкости. И наоборот, если расхо-

ды эластичны, то есть $E_D(P) > 1$, то можно говорить о наличии относительного роста бюджетной емкости. Бюджетное регулирование территориального развития следует считать эффективным при выполнении следующих условий:

$$CЭ_{бр} = \frac{\sum_i^m \text{ЧСД}_i / P_{\text{чсд}}}{m} = 1, \quad (15)$$

где $CЭ_{бр}$ – совокупная эффективность бюджетного регулирования, m – число территориальных бюджетов, ЧСД_i – чистые собственные доходы i -го территориального бюджета, $P_{\text{чсд}}$ – расходы i -го территориального бюджета, обеспеченные чистыми собственными доходами.

$$ВЭ_{бр} = E_D(P) = \frac{\Delta P_i}{P_i} : \frac{\Delta D_i}{D_i} > 1, \quad (16)$$

где $ВЭ_{бр}$ – внутренняя эффективность бюджетного регулирования, $E_D(P)$ – эластичность расходов по отношению к доходам, D_i – доходы i -го территориального бюджета, ΔD_i – прирост доходов i -го территориального бюджета, P_i – расходы i -го территориального бюджета, ΔP_i – прирост расходов i -го территориального бюджета.

В диссертации дополнительно аргументировано внедрение инструмента финансовой эквализации и дана оценка ее влияния на совокупную эффективность бюджетного регулирования. В отличие от традиционного финансового выравнивания, финансовая эквализация предполагает многопараметрическую оптимизацию распределения доходов и межбюджетных трансфертов по уровням бюджетной системы. Финансовая эквализация проходит три стадии (этапа).

На первом этапе, прежде всего, должно происходить распределение расходных обязательств между уровнями власти, денежным эквивалентом которых выступает финансовая потребность территории, для покрытия которой она нуждается в источниках доходов.

На второй стадии должно осуществляться распределение налоговых доходов между бюджетами в целях покрытия их расходных обязательств, причем это покрытие должно быть достаточным для большинства территориальных бюджетов. После осуществления данного этапа выравнивания недостаток финансовых средств должны испытывать только те территории, которые в силу природно-климатических, географических и других объективных особенностей имеют низкий уровень бюджетной обеспеченности.

Третья стадия финансовой эквализации должна учитывать особенности выполнения публичных обязанностей конкретными территориями и тем самым

действительный, а не нормативный уровень их финансовой потребности. На этом этапе происходит перераспределение части налоговых доходов для учета фактических финансовых потребностей территории – предоставление трансфертов территориям с низким уровнем налоговых доходов. Наиболее эффективно выделять блочные трансферты на финансирование определенных отраслей с нежесткими условиями расходования получаемых средств.

Разработанная методика оценки эффективности бюджетного регулирования территориального развития была апробирована на данных о бюджетах субъектов Российской Федерации за 2010 год. По формуле (15) совокупная эффективность бюджетного регулирования бюджетов субъектов Российской Федерации в 2010 году составила 0,89. В соответствии с предложенным устранением множественности моделей распределения налоговых доходов увеличение совокупной эффективности бюджетного регулирования при зачислении налога на прибыль организаций в полном объеме в бюджеты субъектов Российской Федерации составило 0,02. При одновременном росте чистых собственных доходов регионов за счет какого-либо федерального налога, например, 50% налога на добавленную стоимость, совокупная эффективность бюджетного регулирования могла составить в 2010 году 0,98. Таким образом, в соответствии с предложениями по совершенствованию механизма бюджетного регулирования, которые находят свою реализацию в финансовой эквализации, совокупная эффективность бюджетного регулирования приближается к единице. Однако согласно проведенным расчетам, 47 регионов даже при увеличении бюджетного потенциала за счет двух федеральных налогов не имеют достаточного финансово-ресурсного базиса для территориального развития. В связи с этим необходимо оказание объективно нуждающимся регионам безусловной финансовой помощи (дотаций), а также предоставление обусловленной финансовой помощи (субсидий) в форме блочных трансфертов.

Апробация методики оценки внутренней эффективности бюджетного регулирования территориального развития показала, что у большинства (54) субъектов Российской Федерации прирост доходов не влечет опережающий прирост расходов. Более того в 14 регионах эластичность имеет величину меньшую нуля, то есть при уменьшении доходов происходит рост расходов и наоборот при росте доходов происходит уменьшение расходов. Конкретные причины неэластичности

расходов можно определить лишь применительно к каждому отдельно взятому субъекту Российской Федерации. Но, в первую очередь, неэластичность расходов можно объяснить неэффективным и нерезультативным расходованием бюджетных средств, а также некачественным бюджетным менеджментом. Например, в 26 из 54 упомянутых субъектов Российской Федерации до сих пор не утверждены порядок определения нормативов затрат и нормативы затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг, которые являются неотъемлемой частью государственного (муниципального) задания. Поэтому необходимо совершенствование бюджетного регулирования расходов для относительного увеличения финансово-ресурсного базиса территориального развития, которое зависит от эффективности и результативности расходования бюджетных средств.

СПИСОК РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Монографии

1. Дьякова, Е. Б. Межбюджетное регулирование и распределение финансовой помощи регионам: опыт, проблемы, пути совершенствования / Л. В. Перекрестова, А. В. Дорджеев, С. И. Веденеев, Е. Б. Дьякова, Д. Ю. Завьялов, С. В. Подобреев; Под общей ред. проф., д. э. н. Л. В. Перекрестовой, к. э. н. А. В. Дорджеева. – Волгоград: Волгоградское научное издательство, 2007. – 155 с. (9,07 п. л. / 2,5 п. л.)
2. Дьякова, Е. Б. Взаимодействие субъектов государственного финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и пути решения / Е. Б. Дьякова, О. В. Глазунова, Л. В. Перекрестова, Н. М. Романенко. – Волгоград: Волгоградское научное издательство, 2008. – 397 с. (23,07 п. л. / 5,76 п. л.)
3. Дьякова, Е. Б. Исполнение бюджетов по расходам в условиях перехода к бюджетированию, ориентированному на результат: монография / Л. В. Перекрестова, Е. Б. Дьякова, С. А. Овчинцева. – Волгоград: Волгоградское научное издательство, 2010. – 190 с. (11 п. л. / 3,7 п. л.)
4. Дьякова, Е. Б. Актуальные вопросы экономической науки и хозяйственной практики в современных условиях: коллективная монография / ВФ РГТЭУ; Под общ. ред. к. э. н., профессора С. Н. Морозовой, к. э. н. В. С. Телятниковой. – Волгоград: Парадигма, 2011. – 248 с. (14,4 п. л. / 0,65 п. л.)
5. Дьякова, Е. Б. Теория и методология бюджетного регулирования территориального развития / Е. Б. Дьякова. – Волгоград: Волгоградское научное издательство, 2011. – 144 с. (8,5 п. л.)
6. Дьякова, Е. Б. Механизм бюджетного регулирования доходов бюджетов в условиях реализации бюджетного федерализма / Е. Б. Дьякова. – Волгоград: Волгоградское научное издательство, 2011. – 148 с. (8,6 п. л.)
7. Дьякова, Е. Б. Бюджетное регулирование территориального развития: теория, методология, механизм / Е. Б. Дьякова. – Волгоград: Радуга, 2011. – 344 с. (21,5 п. л.)

Статьи в журналах и изданиях, рекомендуемых ВАК Минобрнауки России

8. Дьякова, Е. Б. Направления развития финансово-бюджетного потенциала Волгограда / Е. Б. Дьякова, Л. В. Перекрестова // Вестник Волгоградского государственного университета: научно-теоретический журнал. – Серия 3. Экономика. Экология. – 2008. – № 2 (13). – С. 168-177. (0,75 п. л. / 0,35 п. л.)

9. Дьякова, Е. Б. Бюджетная поддержка предпринимательства Волгоградской области в условиях кризиса / Е. Б. Дьякова // Предпринимательство. – 2009. – № 8. – С. 126–130. (0,35 п. л.)
10. Дьякова, Е. Б. Бюджетное регулирование предпринимательства на региональном уровне / Е. Б. Дьякова // Вестник Волгоградского государственного университета : научно-теоретический журнал. – Серия 3. Экономика. Экология. – 2010. – № 1 (16). – С. 101–109. (0,65 п. л.)
11. Дьякова, Е. Б. Тенденции развития межбюджетных отношений в Российской Федерации / Е. Б. Дьякова // Вестник Челябинского государственного университета. – 2010. – № 26 (207). – Выпуск 28. Экономика. – С. 70–77. (0,7 п. л.)
12. Дьякова, Е. Б. Эволюция межбюджетных трансфертов в условиях российской модели бюджетного федерализма / Е. Б. Дьякова // Финансы и кредит. – 2010. – № 31 (415). – С. 44–48. (0,45 п. л.)
13. Дьякова, Е. Б. Формирование государственных (муниципальных) заданий в условиях бюджетной реформы / Е. Б. Дьякова // Бизнес. Образование. Право. Вестник института бизнеса. – 2010. – № 2. – С. 165–167. (0,4 п. л.)
14. Дьякова, Е. Б. Совершенствование программно-целевых методов бюджетного планирования / Е. Б. Дьякова // Вестник Университета (Государственный университет управления). – 2010. – № 6. – С. 79–83. (0,5 п. л.)
15. Дьякова, Е. Б. Проблемы и перспективы развития налогового-бюджетного федерализма в России / Е. Б. Дьякова // Вестник Волгоградского государственного университета : научно-теоретический журнал. – Серия 3. Экономика. Экология. – 2010. – № 2 (17). – С. 145–150. (0,55 п. л.)
16. Дьякова, Е. Б. Финансовая эквализация как способ обеспечения устойчивого баланса интересов всех уровней власти / Е. Б. Дьякова // Вестник Университета (Государственный университет управления). – 2010. – № 9. – С. 23–26. (0,3 п. л.)
17. Дьякова, Е. Б. Развитие механизма бюджетного регулирования региональных социально-экономических процессов / Е. Б. Дьякова // РИСК: Ресурсы. Информация. Снабжение. Конкуренция. – 2010. – № 3 (20). – С. 110–112. (0,3 п. л.)
18. Дьякова, Е. Б. Налоговая система Российской Федерации в условиях реализации бюджетного федерализма / Е. Б. Дьякова, И. А. Сушкова // Финансы и кредит. – 2011. – № 7 (439). – С. 55–63. (1,1 п. л. / 0,55 п. л.)
19. Дьякова, Е. Б. Финансовый механизм бюджетного регулирования: теория и методология / Е. Б. Дьякова // Философия социальных коммуникаций. – 2011. – № 2. – С. 136–146. (1,0 п. л.)
20. Дьякова, Е. Б. Концептуальные основы бюджетного регулирования территориального развития в Российской Федерации / Е. Б. Дьякова // Управление экономическими системами: электронный научный журнал, 2011. – № 4 (28). – № гос. рег. статьи 0421100034/. – Режим доступа к журн.: <http://uecs.mcsnp.ru>. (0,5 п. л.)
21. Дьякова, Е. Б. О механизме распределения налоговых доходов бюджетов / Е. Б. Дьякова // Финансы. – 2011. – № 5. – С. 19–23. (0,6 п. л.)
22. Дьякова, Е. Б. Неналоговые финансовые источники и механизм их регулирования / Е. Б. Дьякова // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2011. – № 19 (61) – май. – С. 33–40. (1,0 п. л.)

Статьи и тезисы докладов в других изданиях

23. Дьякова, Е. Б. Позиционирование предприятий на основе кластерного анализа / Е. Б. Дьякова // III Всероссийский симпозиум «Математическое моделирование и компьютерные технологии», Кисловодский институт экономики и права, Кисловодск, 1999. – С. 49–50. (0,1 п. л.)
24. Дьякова, Е. Б. Проблема оценки налогового потенциала региона / Е. Б. Дьякова // Материалы научной сессии Волгоградского государственного университета, г. Волгоград, 16–23 апреля 2001 года. Вып. 1. Экономика и финансы. – Волгоград: Издательство ВолГУ, 2001. – С. 105–107. (0,1 п. л.)

25. Дьякова, Е. Б. Анализ налогового и экономического потенциала региона / Е. Б. Дьякова // Проблемы конкурентоспособности, безопасности и защиты интересов экономических субъектов: Материалы круглого стола, г. Волгоград, 8 апреля 2002 г. – Волгоград: Издательство ВолГУ, 2002. – С. 47–52. (0,3 п. л.)

26. Дьякова, Е. Б. Налоговый потенциал в экономике и управлении регионом (на примере оценки и анализа налогового потенциала Волгоградской области) / Е. Б. Дьякова // Экономические проблемы предприятий: Материалы научной сессии Волгоградского государственного университета, г. Волгоград, 22 апреля 2002 г. – С. 313–315. (0,1 п. л.)

27. Дьякова, Е. Б. Место и роль налогового потенциала в социально-экономическом потенциале региона / Е. Б. Дьякова // Сборник научных трудов вузов России «Проблемы экономики, финансов и управления производством», ИГХТУ, 2002. – С. 171–179. (0,8 п. л.)

28. Дьякова, Е. Б. Налоговый паспорт региона как инструмент оценки налогового потенциала региона / Е. Б. Дьякова // Проблемы конкурентоспособности, безопасности и защиты интересов экономических субъектов: Материалы круглого стола, г. Волгоград, 8 апреля 2002 г. – Волгоград: Издательство ВолГУ, 2002. – С. 53–58. (0,3 п. л.)

29. Дьякова, Е. Б. О проблеме мягких бюджетных ограничений регионов / Е. Б. Дьякова // Материалы научной сессии Волгоградского государственного университета, г. Волгоград, 16–23 апреля 2007 года. Приоритетные направления бюджетно-налоговой политики России — Волгоград: Издательство ВолГУ, 2007. – С. 86–90. (0,23 п. л.)

30. Дьякова, Е. Б. Развитие методов распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ / Л. В. Перекрестова, Е. Б. Дьякова, Л. А. Ерошкина // Экономика развития региона: проблемы, поиски, перспективы : ежегодник. – Вып. 8. / ООН РАН, ЮС-СРЭН, ЮНЦ РАН, ВолГУ; гл. ред. О. В. Иншаков; редкол.: В. В. Курченков (зам. гл. ред.) [и др.] ; редсовет : Л. А. Аносова [и др.] – Волгоград, Изд-во ВолГУ, 2007. – С. 446–457. (0,9 п. л. / 0,3 п. л.)

31. Дьякова, Е. Б. О совершенствовании системы межбюджетных трансфертов в Российской Федерации / Е. Б. Дьякова, Л. А. Ерошкина, Л. В. Перекрестова // Вестник Волгоградского государственного университета: научно-теоретический журнал. – Серия 3. Экономика. Экология. – 2008. – № 1 (12). – С. 57–62. (0,55 п. л. / 0,2 п. л.)

32. Дьякова, Е. Б. О программно-целевом подходе при бюджетном финансировании приоритетных национальных проектов / Е. Б. Дьякова // Экономика и социум: современные модели развития общества в аспекте глобализации : материалы второй международной научно-практической конференции (15 октября 2008 г.). – В 3-х частях. – Ч. 2. / отв. Ред. Л. А. Тягунова. – Саратов: Научная книга. – 2008. – С. 175–178. (0,2 п. л.)

33. Дьякова, Е. Б. О финансовом механизме государственно-частного партнерства при финансировании национальных проектов / Е. Б. Дьякова // Актуальные вопросы управления экономическими системами: материалы Всероссийской научно-практической Internet-конференции 27 октября–8 декабря 2008 года / под общей ред. О. Н. Андреевой. – Тамбов: Изд-во ИП Чеснокова А. В., 2008. – С. 9–12. (0,2 п. л.)

34. Дьякова, Е. Б. Анализ современных тенденций развития отношений между федеральными и региональными бюджетами / Л. В. Перекрестова, Л. А. Ерошкина, Е. Б. Дьякова // Теория и практика функционирования финансовой и денежно-кредитной системы России : материалы международной научно-практической конференции (26.11.2008). – Воронеж: ВГПУ, 2008. – С. 172–181. (0,6 п. л. / 0,2 п. л.)

35. Дьякова, Е. Б. О подходах к определению социально-экономического потенциала региона как основы территориального развития / Е. Б. Дьякова // Развитие финансово-кредитной сферы и социальная политика региона : сборник научных трудов. – Волгоград: Волгоградское научное издательство, 2008. – С. 213–224. (0,6 п. л.)

36. Дьякова, Е. Б. О финансовых механизмах государственного регулирования территориального развития / Е. Б. Дьякова // Материалы научной сессии, г. Волгоград, 21–30 апр. 2008 г. – Вып. 4: Мировая экономика и финансы : в 2 ч. / Гос. образоват. учреждение высш. проф. образо-

вания «Волгогр. гос. ун-т» ; редкол.: Б. Н. Сиплиный (отв. ред.) [и др.]. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2008. – С. 180–183. (0,25 п. л.)

37. Дьякова, Е. Б. Проблемы взаимодействия органов государственного финансового контроля / Е. Б. Дьякова, О. В. Глазунова // Материалы научной сессии, г. Волгоград, 21–30 апр. 2008 г. [Текст]. – Вып. 4: Мировая экономика и финансы : в 2 ч. / Гос. образоват. учреждение высш. проф. образования «Волгогр. гос. ун-т»; редкол.: Б. Н. Сиплиный (отв. ред.) [и др.]. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2008. – С. 176–180. (0,25 п. л. / 0,15 п. л.)

38. Дьякова, Е. Б. Проектное финансирование: поиск новых финансовых механизмов реализации государственных национальных приоритетов / Е. Б. Дьякова, Н. Г. Пискова // Вестник Волгоградского государственного университета : научно-теоретический журнал. – Серия 10. Инновационная деятельность. – 2008. – Выпуск 3. – С. 12–17. (0,55 п. л. / 0,25 п. л.)

39. Дьякова, Е. Б. Направления развития налогового регулирования малого предпринимательства в сельском хозяйстве / Е. Б. Дьякова, Е. А. Шкарупа // Развитие финансово-кредитной сферы и социальная политика региона : сборник научных трудов. – Волгоград: Волгоградское научное издательство, 2008. – С. 26–34. (0,45 п. л. / 0,2 п. л.)

40. Дьякова, Е. Б. О совершенствовании бюджетного регулирования социально-экономических процессов в регионе / Е. Б. Дьякова // Актуальные проблемы региональной экономики и финансов [Текст] : материалы круглого стола, сентябрь 2009 г. / Гос. образоват. учреждение высш. проф. образования «Волгогр. гос. ун-т»; редкол.: А. В. Гукова (отв. ред.) [и др.]. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2009. – С. 92–96. (0,25 п. л.)

41. Дьякова, Е. Б. Особенности бюджетного регулирования региональных социально-экономических процессов / Е. Б. Дьякова // Материалы научной сессии, г. Волгоград, 20–30 апреля 2009 г. [Текст]. – Вып. 5 : Мировая экономика и финансы : в 2 ч. – Ч. 1 / ВолГУ; редкол. Б. Н. Сиплиный (отв. ред.) [и др.]. – Волгоград: Волгоградское научное издательство, 2009. – С. 7–11. (0,25 п. л.)

42. Дьякова, Е. Б. О сущности и классификации бюджетных рисков / Е. Б. Дьякова, Л. В. Разумейченко // Актуальные проблемы региональной экономики и финансов [Текст] : материалы круглого стола, сентябрь 2009 г. / Гос. образоват. учреждение высш. проф. образования «Волгогр. гос. ун-т»; редкол.: А. В. Гукова (отв. ред.) [и др.]. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2009. – С. 114–118. (0,3 п. л. / 0,15 п. л.)

43. Дьякова, Е. Б. Об экономической сущности государственных доходов и расходов / Е. Б. Дьякова // Социально-политические аспекты реформирования экономической системы современного общества: материалы международной научно-практической конференции (30 октября 2009 г.) – в 3-х частях. – Ч. 1. / отв. ред. Л. А. Тягунова. – Саратов: ИЦ «Наука», 2009. – С. 167–172. (0,4 п. л.)

44. Дьякова, Е. Б. Организация регулирования и управления финансовыми потоками на местном уровне / Е. Б. Дьякова // Актуальные проблемы экономики, социологии и права в современных условиях : 4-я международная научно-практическая конференция, г. Пятигорск, 23–24 октября 2009 г. / Международная академия финансовых технологий; отв. за вып. А. Е. Медовый. – Пятигорск: издательство МАФТ, 2009. – С. 156–160. (0,3 п. л.)

45. Дьякова, Е. Б. Бюджетное регулирование как часть финансово-бюджетной политики / Е. Б. Дьякова, А. М. Непомнящих // Актуальные проблемы региональной экономики и финансов [Текст] : материалы круглого стола, сентябрь 2009 г. / Гос. образоват. учреждение высш. проф. образования «Волгогр. гос. ун-т»; редкол.: А. В. Гукова (отв. ред.) [и др.]. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2009. – С. 100–107. (0,4 п. л. / 0,2 п. л.)

46. Дьякова, Е. Б. Регулирование межбюджетных отношений и их совершенствование / Е. Б. Дьякова, О. И. Пономарева // Проблемы социально-экономической устойчивости региона / VII международная научно-практическая конференция : сборник статей / МНИ ПГСХА. – Пенза: РИО ПГСХА, 2010. – С. 69–72. (0,25 п. л. / 0,15 п. л.)

47. Дьякова, Е. Б. О содержании бюджетной политики / Е. Б. Дьякова // Проблемы социально-экономической устойчивости региона / VII международная научно-практическая конференция : сборник статей / МНИ ПГСХА. – Пенза: РИО ПГСХА, 2010. – С. 65–69. (0,3 п. л.)

48. Дьякова, Е. Б. Налоговое регулирование малого бизнеса: проблемы и решения / Е. Б. Дьякова, Е. А. Шкарупа // Проблемы и перспективы модернизации налоговых систем / Материалы международной интернет-конференции 20 октября-22 октября 2009 года. – Орел: Орел-ГТУ, 2010. – С. 192–199. (0,35 п. л. / 0,2 п. л.)

49. Дьякова, Е. Б. Концепция фискального пространства: содержание и возможности применения на региональном уровне / Е. Б. Дьякова // Материалы научной сессии, г. Волгоград, 26–30 апреля 2010 г. [Текст]. Вып. 4. Мировая экономика и финансы / Гос. образоват. учреждение высш. проф. образования «Волгогр. ГОС. ун-т»; редкол.: Б. Н. Сипливы (отв. ред.) [и др.]. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2010. – С. 7–11. (0,2 п. л.)

50. Дьякова, Е. Б. Структуризация резервов мобилизации доходов бюджетов / Е. Б. Дьякова // Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд: сборник материалов IV Международной научно-практической конференции: в 2 частях. Часть 2 / под общ. ред. С. С. Чернова. – Новосибирск: Издательство НГТУ, 2010. – С. 59–66. (0,55 п. л.)

51. Дьякова, Е. Б. О механизме формирования бюджетных доходов / Е. Б. Дьякова // Наука в современном мире // Материалы III Международной научно-практической конференции (Таганрог, 30 октября 2010 г.) / под ред. Г. Ф. Гребенщикова. – М.: Перо, 2010. – С. 422–426. (0,35 п. л.)

52. Дьякова, Е. Б. О финансовом механизме бюджетного регулирования территориального развития [Текст] / Е. Б. Дьякова // Проблемы функционирования и развития территориальных социально-экономических систем: Материалы IV Всероссийской научно-практической интернет-конференции. В 2-х частях. Часть II. – Уфа: ИСЭИ УНЦ РАН, 2010. – С. 24–29. (0,3 п. л.)

53. Дьякова, Е. Б. Бюджетное регулирование: сущность и содержание / Е. Б. Дьякова // Развитие финансово-кредитной сферы и социальная политика региона: сборник научных трудов. – Волгоград: Волгоградское научное издательство, 2010. – С. 32–37. (0,25 п. л.)

54. Дьякова, Е. Б. Теоретические основы финансового механизма бюджетного регулирования территориального развития / Е. Б. Дьякова // Актуальні проблеми розвитку соціально-економічних систем: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. студентів і молодих учених (м. Бердянськ, 18–19 квітня 2011 р.): в 2-х т. – Т. 2. Донецьк: Видавництво «Донбас», 2011. – С. 116–117. (0,15 п. л.)

55. Дьякова, Е. Б. Совершенствование механизма формирования бюджетных доходов в России / Е. Б. Дьякова // Інноваційний розвиток національної економіки: матеріали міжнар. наук.-практ. Інтернет-конф. 7–8 квітн. 2001 р. – Тернопіль: Крок, 2011. – С. 163–164. (0,15 п. л.)

56. Дьякова, Е. Б. Основные направления повышения эффективности бюджетных расходов в современных условиях / Е. Б. Дьякова // Научные труды Могилевского филиала БИП: Право. Политика. Экономика / БИП – Институт правоведения; редкол.: Л. И. Василевский, Г. Ф. Дубинчик, А. А. Скикевич [и др.]; под общ. ред. А. А. Скикевича. – Вып. 11. – Могилев, МФ ЧУО БИП, 2011. – С. 60–65. (0,3 п. л.)

57. Дьякова, Е. Б. Концептуальные основы бюджетного регулирования территориального развития на основе формирования регионального фискального пространства / Е. Б. Дьякова. – Научный вестник Волгоградской академии государственной службы. – Серия: Экономика. – 2011. – № 1 (5). – С. 20–28. (1,0 п. л.)

58. Дьякова, Е. Б. Совершенствование механизма бюджетного регулирования неналоговых доходов бюджетов / Е. Б. Дьякова // Efektivní nástroje moderní ved -2011: materiály VII mezinárodní vědecko-praktická conference, 27 dubna – 05 května 2011 roku. – Díl 3. Ekonomické vědy. – Praha: Publishing House «Education and Science», 2011. – С. 38–41. (0,2 п. л.)

59. Дьякова, Е. Б. Сущность и содержание бюджетного регулирования территориального развития в современных условиях / Е. Б. Дьякова // Новината за напреднали наука – 2011: материали за 7-а международна научна практична конференция., 17–25-ти май, 2011. – Том 3. Икономики. – София. «Бял ГРАД-БГ» ООД, 2011. – С. 22–25. (0,25 п. л.)

60. Дьякова, Е. Б. Совершенствование механизма межбюджетных отношений / Е. Б. Дьякова // Efektivní nástroje moderní ved -2011: materiály VII mezinárodní vědecko-praktická conference, 27 dubna – 05 května 2011 roku. – Díl 3. Ekonomické vědy. – Praha: Publishing House «Education and Science», 2011. – С. 62–65. (0,25 п. л.)

Подписано в печать 12.09 2011 г. Формат 60 × 84/16.
Бумага офсетная. Гарнитура Times. Усл. печ. л. 2,5.
Тираж 120 экз. Заказ 1066.

Волгоградское научное издательство
400011, Волгоград, ул. Электродесовская, 55.